

HALMOS SZILVIA

Fizikai akadálymentesítés a munka világában

A fogyatékossgal élő személyek teljes társadalmi integrációja a teljes körű (fizikai, jogi, gazdasági és szociálpszichológiai) akadálymentesítés útján valósulhat meg. A tanulmányban a munkahelyi fizikai akadálymentesítés nemzetközi és magyar követelményrendszerét mutatom be. Az Egyesült Államok, az Európai Közösség és az ENSZ vonatkozó joganyaga az akadálymentesítés főfogalmán belül olyan részfogalmakat definiál, mint „hozzáférhetőség”, „ésszerű alkalmazkodás”, „egyetemes tervezés”. Jól elkülönül ezektől az „előnyben részesítés” fogalmi köre, amely sosem képezi az akadálymentesítési kötelezettségek részét. A párhuzamos magyar jogszabályokkal való összehasonlítás kimutatja, hogy hazánkban hiányzik a nyugatihoz hasonló következetes fogalmi rendszer. Így a munkahelyi akadálymentesítési kötelezettségek tartalma behatárolhatatlan, ami súlyos elméleti és gyakorlati következményekhez vezet.

1. Bevezetés

1.1 Az akadálymentesítés elméleti fogalma és dimenziói

Az „akadálymentesítés” szó hallatán az embernek általában a rámpák, a széles ajtók, a lekerekített járdaszegélyek jutnak eszébe. Ha környezetünkben ezek az építészeti elemek jelen vannak, örömmel nyugtázzuk, hogy mégiscsak fogyatékosbarát területben, városban, társadalomban élünk, hiszen megtörtént az akadálymentesítés. De vajon beérhetjük-e ennyivel? Mikor mondhatjuk, hogy valóban a fogyatékossgal élő emberek integrációjára kész társadalomban élünk, vagyis mikor valósul meg a teljes akadálymentesség?

Az akadálymentesség-fogalom valódi jelentésének feltárásához először is az „akadály” szót kell definiálnunk. *Akadályként* foghatunk fel minden olyan, a fogyatékossgal élő emberen kívül eső tényezőt, amely gátat szab annak, hogy a többségi társadalom tagjaihoz képest egyenlő

esélyekkel vehessen részt a társadalmi élet minden szegmensében. *Teljes akadálymentességről* tehát akkor beszélünk, ha mindenfajta ilyen akadályt sikerül elhárítani, és így fennállhat az egyenlő esélyű társadalmi részvétel lehetősége. Az akadályok sokfélék lehetnek – az elméleti kezelhetőség céljából érdemes tehát csoportokba sorolni őket: az akadályok rendszerének négy dimenzióját azonosíthatjuk.

a) *Fizikai akadálymentesség*. Ez a fogalom magában foglalja az akadálymentesség klasszikus értelmét, azaz az *épített környezet* konform kialakítását (a tételes jog és a szakirodalom gyakran csupán ezt érti „fizikai akadálymentesítés” alatt) valamint az *információs és kommunikációs* („*infokommunikációs*”) *akadálymentességet*, azaz az információnak a fogyatékos személy számára hozzáférhető, érthető megjelenítését. Ez utóbbi követelmény gyakran az épített környezet megfelelő adaptációjában áll (pl. hangjelzést kiadó közlekedési lámpák felszerelése), de sok esetben egyáltalán nem jár az épített környezet megváltoztatásával, hanem más, személyi-tárgyi feltétel biztosításával érhető el (pl. jeltolmács alkalmazása, alternatív és augmentatív¹ kommunikációs eszközök igénybevétele).

b) *Jogi akadálymentesség*. A jogi akadálymentesítés akkor valósul meg, ha a jogrendszerből kiiktatjuk azokat a jogintézményeket, amelyek bármilyen módon korlátozzák a fogyatékos személyek integrációját (pl. a gondnokság alá helyezett személyek jogainak túlzott megnyirbálása). Jogágak szerint tovább differenciálhatunk, és beszélhetünk *alkotmányjogi, szociális jogi, polgári jogi, munkajogi* stb. akadálymentességről.

c) *Gazdasági akadálymentesség*. Egy ország nemzetgazdasága akkor válhat akadálymentessé, ha foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, adópolitikai stb. berendezkedése nem gátolja, hanem elősegíti a fogyatékos személyek társadalmi részvételét, foglalkoztatását. A munka világában ez azt jelenti, hogy a munkáltatókat gazdaságpolitikai eszközökkel érdekeltté kell tenni a fogyatékos személyek foglalkoztatásában. Sajnos egy nem megfelelően kialakított foglalkoztatáspolitikai struktúra akár a motiváló tényezők ellen is hathat a munkáltatókra, s mint ilyen, maga is gazdasági akadályt jelenthet.

d) *Szociálpszichológiai akadálymentesség*. A fogyatékossgal élő emberek munkára való alkalmasságát, munkavégzését rengeteg negatív sztereotípiára övezi. Személyük és munkájuk diszkriminatív leértékelése általános a versenyorientált munkaerőpiacon. A munkáltatókat és a munkatársakat egyaránt előítéletek befolyásolják (ill. e két szereplő is befolyásolja egymást), az esetleges ügyfeleket, de gyakran magukat a fogyatékos személyeket is, akikben ennél fogva gyakran meg sem születik vagy elhal a munkára való hajlandóság. E hibás társadalmi attitűdök leépítése eredményezné a szociálpszichológiai akadálymentességet.² A fejlődés útja az lenne, ha a fogyatékkal élő személyeket is érintő döntéseket az ő egyenrangú részvételükkel, de legalábbis az ő szempontjaikat is figyelembe véve hoznák (*mainstreaming-elv*).

¹ Értelmi sérült emberekkel való kommunikációra alkalmas, egyszerű ábrák felhasználásán alapuló közlésmód.

² E témához ld. még: Nemes (2007)

1.2 Az akadálymentesítés elméleti jelentősége

A fenti elméleti fogalmak megértése után látható be, hogy az akadálymentesítés miért kulcsfogalom – s ilyen módon miért kardinális kérdés a helyes értelmezése – a fogyatékos személyek társadalmi integrációja szempontjából. Tekintsük át a következő logikai okfejtést:

1. Végcél: a fogyatékossgal élő személyek teljes *integrációja* a többségi társadalom életében való részvétel terén.

2. Minden olyan tényezőt *akadály*nak tekintünk, amely az integrációt gátolja.

3. Az akadályokat – a megfelelő kezelésmód meghatározása érdekében – négy dimenzióba soroljuk, s adott esetben ezeken belül is *osztályozzuk* aszerint, hogy milyen tudományág, tudományterület-részterület stb. adhat megoldást az adott akadálytípus felszámolására. Le kell szögezni, hogy egy-egy akadály természetének félreismerése súlyosan diszfunkcionális kezelésmódokat, társadalmi konfliktusokat, erkölcsi és anyagi veszteségeket eredményezhet (pl. ha kizárólag a jog eszközeivel kívánunk visszaszorítani egy alapvetően szociálpszichológiai defektust, vagy az állam foglalkoztatáspolitikai lépésekkel igyekszik helyettesíteni hiányzó jogszabályi rendelkezéseket).

4. Az akadályok elhárításának különböző *eszközei* lehetnek, melyeknek meghatározása tehát az adott tudományterület feladata. Maga a jogtudomány is több jogágban, többféle szabályozási modellel kínál megoldásokat az akadályok – és nemcsak a jogi akadályok! – felszámolására. A tanulmány során látni fogjuk, hogy a világon terjedőben van a diszkriminációtilalomra épülő egyéni esetkezelés „akadálymentesítési” modellje, de ezek mellett léteznek más megoldáskeresési gondolatmenetek is (pl. Dánia eredeti, kollektív esetkezelésre épülő fogyatékossgáspolitikája).

1.3 A tanulmány áttekintése

Jelen dolgozatban a fizikai akadálymentesítés követelményrendszerét fogom megvizsgálni a nemzetközi és a hazai sztenderdek szerint. Látni fogjuk, hogy bár a magyar jogalkotás az akadálymentesítést a nyugati eredetű antidiszkriminációs jogalkotási szemlélet jegyében igyekszik jogilag megragadni, az angolszász-európai jogi definíciók átültetése csak csökevényesen sikerült, mind a jogi normákban, mind a jogalkalmazásban. Elsőként az akadálymentesítésről úttörőként fogalmat alkotó Egyesült Államok vonatkozó joganyagát fogom bemutatni, majd az amerikai gondolatkeret szorosán követő európai közösségi normaanyag vizsgálata következik. Ezt követően a szintén hasonló fogalmi alapokon nyugvó, ám mind területi, mind tárgyi hatályában jóval nagyobb ívű nemzetközi jogforrást, az ENSZ vonatkozó konvencióját elemzem. E nemzetközi környezet tükrében következik végül a magyar szabályozási és gyakorlati helyzet felvázolása és értékelése.

2. A fizikai akadálymentesség és a kapcsolódó fogalmak az Egyesült Államokban

2.1 Az amerikai antidiszkriminációs jogfejlődés jellemzői és jelentősége

Az elméleti értelemben vett és a fentiekben kifejtett jelentéstartalmú akadálymentesség az egyes nemzeti jogrendszerekben és nemzetközi jogi jogforrásokban – mind a kötelező erejű, mind a puha jogi normákban – különböző jogi terminusokban ölt alakot. Ezek közül – természetesen a teljesség igénye nélkül – elemzek néhányat, amelyek globálisan vagy regionálisan, megnevezés és tartalom szempontjából elterjedtek.

Az alapvető fogalmak nemzetközi kutatásához a fogyatékoságügyi antidiszkriminációs jogalkotás alfájához, azaz az Egyesült Államok fogyatékoságügyi jogszabályaihoz kell visszanyúlnunk, mely a fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének előmozdítására szolgáló nemzetközi jogi, európai jogi szabályozási rendszer és nagyjából az egész nyugati világ vonatkozó nemzeti jogalkotásának előképe.³ Ez a megállapítás nem jelenti egyben azt, hogy az Egyesült Államok antidiszkriminációs joga tökéletes, és mintaként feltétlenül követendő megoldásokat jelenít meg – diszfunkcionális intézményeire a későbbiekben még utalni fogok –, azonban a nemzetközi szintéren kifejtett termékenyítő hatása tagadhatatlan.

2.2 A hozzáférhetőség fogalma

A legkorábbi, akadálymentesítésre vonatkozó jogi norma a többször módosított *Architectural Barriers Act of 1968* (a továbbiakban: ABA). Az ABA kulcsfogalma a „hozzáférhetőség” („accessibility”). A fizikai hozzáférhetőség követelményét olyan épületekre, építményekre terjeszti ki, amelyeket szövetségi pénzből terveznek, építenek, módosítanak vagy adnak bérbe. A hozzáférhetőség tehát első lépésben csak az épített környezet akadálymentesítésére vonatkozott, és csak a szövetségi szintű közszférabeli jogalanyokat kötelezte. A törvény végrehajtása azonban nem ment automatikusan, ezért 1973-ban, a *Rehabilitation Act* egy szakértői testületet hozott létre arra a célra, hogy megalkossa és folyamatosan fejlessze a Hozzáférhetőségi Irányelveket. Ugyanez a testület bírálja el a hozzáférhetőség követelményének sérelmével kapcsolatos egyéni panaszokat is.⁴ Ez a jogszabály-végrehajtási módszer (szakértői testület létrehozása a technikai szabályok megalkotására és a panaszkezelésre) modell-értékűnek tekinthető az amerikai emberi jogi normák érvényesítése terén.

A hozzáférhetőség jogi definícióját tehát nem az ABA-ban, hanem a Hozzáférhetőségi Irányelvekben találjuk. Hozzáférhetőnek minősül egy telek, épület, építmény illetőleg ezek egy része, ha megfelel az irányelvben foglalt szabványnak, és egy fizikai fogyatékosággal élő személy szá-

³ Degener, Quinn (2002) 4. o.

⁴ <http://www.access-board.gov/ada-aba/summary.htm>

mára megközelíthető, bejárható, használható. Jól kivehető ebből a definícióból, hogy mindössze a testileg akadályozott emberek mozgásban való korlátozottságára kíván reflektálni. Az egyéb fogyatékoságok okozta hozzáférhetőségi orvosolása nem törvényi cél.

A hozzáférhetőség e szztenderdjét az idők során más jogszabályok bővítették. Ezek közül a következő jelentős állomás a *Rehabilitation Act* módosítása (1998), mely a szövetségi szintű kormányzati aktorok programjaihoz és szolgáltatásaihoz való hozzáférhetőség követelményeit fektette le (tehát már nemcsak az épületek átalakításáról szól). A törvény másik fontos újítása által az akadálymentesítés az információáramlás és a kommunikáció területére lépett be: szövetségi szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy minden, általuk kezelt elektronikus és információs technológia a közszféra minden emberének és alkalmazottjának hozzáférhető legyen, amennyiben ez nem okoz *aránytalan terhet* („*undue burden*”). A hozzáférhetőség e követelményrendszerének kialakításáért, fejlesztéséért, az e téren való másodlagos normaalkotásért (technikai szabályok) valamint a panaszkezelésért szintén a korábbiakban említett szakértői testület felel.

Az infokommunikációs akadálymentesítés fő dokumentuma az 1996-ban kibocsátott *Telecommunication Act*, amelynek 255. szakasza az infokommunikáció területén a hozzáférhetőség követelményét magánjogi jogalanyokra (a gyártókra) is kiterjeszti.

2.3 Az ésszerű alkalmazkodás fogalma

A hozzáférhetőség jogi követelményeinek kiegészítését, és az elméleti értelemben vett akadálymentesség új perspektíváit foglalja magában a fogyatékoságügyi antidiszkriminációs jogalkotás sarokköve, amely alapjaiban határozza meg a későbbi amerikai és európai esélyegyenlőségi jog alakulását, szabályozási szemléletét is: az *Americans with Disabilities Act* (1990), (a továbbiakban: ADA). Az ADA túllép a szektorális jogszabályalkotás módszerén, és az élet több területét átfogva írja elő a fogyatékkal élő emberek vonatkozásában a diszkrimináció tilalmát. Az ADA személyi/szervi hatálya kiterjed mind a közszféra (immár a szövetségi szint alatti szférák), mind a magánszféra alanyaira, jóllehet némileg eltérő követelményeket támaszt irányukba. Az ADA mellett szintén egy szakértői testület működik, amely külön Technikai Szabályzatot tesz közzé, és frissít folyamatosan. A végrehajtási módszer tehát igen hasonló a hozzáférhetőség szabályainál látottakhoz.

Az ADA azonban nemcsak a kötelezettek, illetve a kötelezettségek körének bővítésében mondott újat a meglévő jogszabályokhoz képest, hanem úgy is fogalmazhatunk, hogy a kötelezettségek mélységében is gyökeres változást hozott azáltal, hogy antidiszkriminációs perspektívába helyezte az akadálymentesítés témakörét. Újabb, az akadálymentesítés témakörébe tartozó fogalmat vesz ugyanis át: az „*ésszerű alkalmazkodás*” („*reasonable accommodation*”) kategóriáját. Ez a fogalom a törvény „Foglalkoztatás” (I.) címében jelenik meg. Az ésszerű alkalmazkodás a jogszabály szavaival (sec. 101 [9]) magában foglalhatja egyfelől azt, hogy a munkavállalók által már használt, meglévő berendezések könnyen hoz-

záférhetővé és használhatóvá váljanak a fogyatékkal élő munkavállalók számára; másfelől a munka átszervezését, eszközök beszerzését, illetve átalakítását, képzési anyagok megfelelő átalakítását, szakképzett fordítóról vagy tolmácsokról való gondoskodást, és más, hasonló intézkedéseket a fogyatékkal élő egyénekhez való alkalmazkodás érdekében.

Az ésszerű alkalmazkodás hiánya a 102. szakasz b) (5) pontja értelmében az alábbiak szerint diszkriminációt valósít meg. A törvény teljes szankciós rendszerét vonhatja maga után az ésszerű alkalmazkodás megtagadása, akár már alkalmazott, akár állásra jelentkező fogyatékos személy vonatkozásában, amennyiben az illető ésszerű alkalmazkodással vagy anélkül képes lenne megfelelni az adott munkakör lényeges követelményeinek. A munkáltató megítélését kell megvizsgálni azzal kapcsolatban, hogy melyek egy munkakör lényeges követelményei – ha egy munkáltató írásban rögzítette ezeket a követelményeket az állás meghirdetése vagy a jelentkező meghallgatása előtt, a leírást irányadónak kell tekinteni a munkakör lényeges követelményeinek megállapítása szempontjából.

Vizsgáljuk meg ezt a fogalmi rendszert az akadálymentesség elméleti fogalmának tükrében. Megállapítható, hogy e cikk alapján már nemcsak a fizikai, hanem az értelmi vagy egyéb akadályozottsággal élő személyek is védelemben részesülnek. Az intézkedési kötelezettség továbbá nem korlátozódik a fizikai környezet akadályainak elhárítására, hanem bármilyen anyagi-szervezési lépés megtételére vonatkozik, melyeket csak példálódzóan sorol fel a törvény. Az intézkedési kötelezettség zsinórmértéke az *ésszerűség*, amely az angolszász *common law* rendszerében az esetjogi gyakorlat útján igen jól kimunkált jelentéstartalmú fogalom. Az ésszerű alkalmazkodás parttalan értelmezésének meggátolása tehát alapvetően a jogalkalmazók, bíróságok feladata. Az alkalmazkodási kötelezettség határait negatív oldalról is rögzíti a törvény: nem kell érvényesíteni azokat az intézkedéseket, amelyek az adott munkáltató működésére nézve aránytalan nehézséget („*undue hardship*”) jelentenének. Az aránytalan nehézség fogalmát az ADA példálódzó felsorolással részletezi (sec. 101 [10]) – ebben a körben figyelembe veendő a szükséges alkalmazkodás költségei, a munkáltató forrásai, üzemmérete, tevékenysége stb. Kiemelendő, hogy az aránytalan nehézség megállapításánál figyelembe kell venni, hogy milyen mértékű anyagi segítség igényelhető a különféle állami és magánkezelésű pénzalapokból, normatív vagy pályázati úton, a munkahelyi akadálymentesítés megvalósításához.⁵ A törvény mintegy vélelmezi, hogy a 15 munkavállalónál kevesebb embert foglalkoztató munkáltatók számára mindig aránytalan nehézség az alkalmazkodás, ezért ez utóbbiak kivételt képeznek az ADA személyi hatálya alól (sec. 101 [5]).⁶

Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség mibenléte tehát minden esetben az adott helyzethez igazodik. Az ADA végrehajtását ellenőrző szak-

⁵ Wendt, Slonaker (2007), 5. o.

⁶ Akadnak olyan tagállamok, amelyek kisebb üzemméretű munkáltatók számára is előírják az alkalmazkodási kötelezettséget. Vö.: Wendt, Slonaker (2007), 3. o.

értői testület időről időre frissített Végrehajtási Útmutatót⁷ bocsát ki az ésszerű alkalmazkodás és az aránytalan nehézség tartalmának kibontásának céljából, mely döntően befolyásolja a munkáltatók alkalmazkodási gyakorlatát. Ha jogvitára kerül sor, a bíróságok előtt is a legtöbb esetben sikerrel lehet hivatkozni az útmutatóban foglaltakra, ugyanakkor előfordul, hogy a bíróság az útmutató tartalmától eltérően határozza meg a munkáltatói kötelezettségeket.⁸

Az útmutató az ésszerű alkalmazkodás lehetséges változataira tesz ajánlást. A konkrét esetben a munkáltatónak a munkavállalóval együttesen kell meghatározni, hogy hogyan alkalmazkodjék az adott üzem az adott munkavállaló speciális igényeihez. A munkáltatónak kötelező tárgyalásokat kezdeményeznie a munkavállalóval, ha erre vonatkozólag kérdés érkezik hozzá egy, az ADA hatálya alá tartozó, vagy ilyennek vélt személytől. A munkavállalónak a munkáltató felhívására konkrétan meg kell jelölnie azokat az akadályokat, amelyek őt az adott foglalkozás lényeges követelményeinek való megfelelésben gátolják.⁹ A munkáltató ezek után egyeztetést kezdeményez az alkalmazkodás konkrét formájáról. Az egyeztetés során tárják fel a szóbanforgó munkakör lényeges követelményeit, és ehhez illeszkedve térképezik fel a kérelmező akadályoztatottságának természetét, valamint keresik a megfelelő adaptáció lehetőségét. A munkáltatót illeti a jog, hogy javaslatot tegyen az ésszerű alkalmazkodás megvalósítási formájára. Ha ez megfelelő és ésszerű, akkor a munkavállalónak ezt el kell fogadnia, nem támaszthat igényt további variációk kidolgozására. A munkavállaló azonban vitathatja az ajánlott módszer alkalmasságát. Az ésszerű alkalmazkodás megvalósítása után a munkáltatóra hárul még a munkahelyi szociális környezet adaptálása is: nevezetesen szükség szerint a kollégák felvilágosítása arról, hogy miért szükséges külön elbánásban (mindazonáltal jogosak az ezzel a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban felmerülő adatvédelmi agályok).¹⁰

Ami az ésszerű alkalmazkodás megvalósítására irányuló eljárás egészét illeti, megállapítható, hogy egy, a munkavállaló és a munkáltató kooperációjára építő, a felelősséget ésszerűen megosztó, részleteiben meghatározott algoritmusról van szó. Ez pedig valószínűleg alapvető jelentőséggel bír a törvényben foglaltak gyakorlati érvényesíthetőségének szempontjából. Egyfelől ugyanis az ADA-t súlyos kritikák érik a szakirodalomban, amiért a törvény alapján indult perek túlnyomó részében

⁷ *Enforcement Guidance: Reasonable Accommodation and Undue Hardship Under the Americans with Disabilities Act*, October 2002

ADA Technical Assistance Manual: Addendum, October, 2002;

Small Employers and Reasonable Accommodation, March, 1999

⁸ A 2002. évi új, módosított útmutató kiadására éppen egy Legfelsőbb Bírósági ítélet következtében kellett, hogy sor kerüljön: *U.S. Airways, Inc. v. Barnett* (00-1250) 535 U.S. 391 (2002) 228 F.3d 1105

⁹ *A Rask v. Fresenius Med. Care North America*, No. 05-1267, 2006 WL 3060143 (D. Minn. Oct. 26, 2006) ügyben a bíróság éppen azért utasította el a felperes keresetét, mert a felperes nem jelölte meg a munkáltató számára, pontosan milyen téren lenne szükséges alkalmazkodásra.

¹⁰ Hafen (2006), 3-4. o.

a felperes alulmarad (pl. a túl szűkre szabott személyi hatály miatt¹¹). Másfelől ugyanakkor empirikus kutatások tanúsítják, hogy az ésszerű alkalmazkodás az egyesült államokbeli munkáltatók legnagyobb részénél (80–90%) ténylegesen megvalósul.¹² Míg tehát az ADA a kikényszeríthetőség terén kudarcot vall, társadalmi szemléletet formáló funkciójában viszont kiemelkedően sikeres. Ennek valószínűleg fontos oka egyrészt az ésszerű és a munkáltató szempontjait, információigényét fokozottan figyelembe vevő végrehajtási rendszer, másfelől pedig a fentiekben felvázolt, az emberi kommunikációra, az érdekközösség aktív keresésére orientált felek közötti egyeztetési mechanizmus. Ezt követve nem okoz komoly gondot az olyan akadálymentesítési megoldások kialakítása, melyek mindkét fél számára kedvező eredményt hoznak. Ha tehát az akadálymentesítési esetek összességét egy jéghegynak tekintjük, ennek csak a csúcspontját képezik a jogi útra terelődő viták, e csúcson pedig kevés munkavállaló győzedelmeskedhet – a jéghegy talapzatán viszont általában a munkavállaló megelégedésére szolgáló megoldások születnek.

2.4 Az amerikai modell – az ésszerű alkalmazkodás és az előnyben részesítő intézkedések szerepe

Felidézve az 1. pontban felvetett problémát – a fogyatékos személyek akadályoztatottságát a társadalmi részvétel terén –, most már összefoglalhatjuk az amerikai akadálymentesítési jogi szabályozás – vagyis az e probléma feloldására irányuló joganyag – főbb, lényeges vonásait.

Az amerikai jogalkotó abból indul ki, hogy ha valakit fogyatékosága miatt hátrány ér, annak *egyéni* kell fellépnie jogainak érvényesítéséért. Pereskedésének jogszabályi alapja a diszkrimináció tilalma. A többi védett tulajdonsághoz képest különleges elem a diszkriminációs tényállások körében az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségének elmulasztása. Az ésszerű alkalmazkodás előírásával a törvény a fogyatékoság kapcsán felmerülő hátrányok kompenzálásának kötelezettségét a fogyatékos emberekkel szerződő félre (munkáltatóra) telepíti. Tárgyi értelemben az alkalmazkodás tág és rugalmasan értelmezendő fogalom (azaz képes az eset körülményeihez igazodni), mértékének pedig az ésszerűség elve szab határt.

E klasszikus antidiszkriminációs koncepció tehát az individuális jogvédelem eszméjét helyezi középpontjába – vagyis eredeti értelmében *elutasítja a kollektív jog- és érdekvédelem*, azaz a megerősítő, pozitív, a fogyatékos embereket mint közösséget előnyben részesítő intézkedések („af-

11 Megjegyzendő, hogy a 2009. január 1-én hatályba lépett ADA-módosítás éppen a fogyatékoság szűk értelmezésű definícióját változtatta meg, pontosította. Az új norma gyakorlati érvényesüléséről a kézirat lezárásakor természetesen még nem lehet beszámolni.

12 Hoffmann (2007) 306–343. Ez a tanulmány számos más, empirikus kutatásokat összegző cikk eredményeit veti össze:

Bruyere et al. (2003); Schartz et al. (2006);

ADA ANNUAL REPORT (Oct. 2005);

<http://www.doer.state.mn.us/odeo-ada/ad-tools/2005%20ADA%20Annual%20Report.pdf>

firmative actions”) formájában való esélykiegyenlítést. A társadalmi szolidaritás ebben a fent elemzett individualista kontextusban csak áttételesen, mindig az adott jogviszony két szereplőjének viszonylatában valósul meg, és nem alakul ki egy kockázatközösség a többletterhek hordozói (állami és magánmunkáltatók) között. Ez a nézet az ADA megszületése óta némileg módosult, de alapvetően még ma is elmondható, hogy a pozitív intézkedések (pl. kvóta-rendelkezések) nem férnek bele az Egyesült Államok ADA által karakterizált esélyegyenlőségi felfogásába.¹³

Más polgárjogi törvények időközben becsempésztek megerősítő intézkedéseket célzó rendelkezéseket a fogyatékos személyekről szóló joganyagba. A *Rehabilitation Act* 501. szakasza a szövetségi kormányzati szervektől megköveteli, hogy fogyanatosítsanak a fogyatékos személyek foglalkoztatását elősegítő, őket előnyben részesítő intézkedéseket. A kormány mára számos, a munka és a társadalombiztosítás világába való (re)integrációt segítő programot alakított ki a fogyatékkal élők számára.¹⁴

Az állam – munkáltató – (fogyatékos) munkavállaló háromszögben megvalósuló teherelosztás elveinek vizsgálatakor igen fontos tartalmilag különbséget tenni az *ésszerű alkalmazkodás* és az *előnyben részesítés* között. Mindkét intézkedéstípus magában foglalhat tehát tevőleges, aktív magatartást a kötelezett részéről, tehát az ADA alapján ésszerű alkalmazkodásra kötelezett személynek magának is költségekkel kell hozzájárulnia az öügyhöz, valamint idő- és munkaigényes eljárásokat kell vállalnia az alkalmazkodás érdekében. Előnyben részesítési kötelezettsége azonban nincs, csupán a fogyatékoságot mint önmagában álló hátrányt köteles figyelmen kívül hagyni, illetve megfelelően kompenzálni a munkáltatói döntéseknél, így megteremtve az esélyegyenlőséget az összehasonlítható helyzetben lévő, de nem akadályozott munkatársakkal. A legfontosabb következtetés mindebből: *az ésszerű alkalmazkodás nem előnyben részesítés*. Bár az alkalmazkodásban érintett dolgozó *látszólag* külön elbánásban, több figyelemben, nagyobb anyagi ráfordításban részesül, mint kollégái, ez nem jelenti azt, hogy végeredményben preferáltabb, kivételezett helyzetű munkatárssá kell őt tenni. Ez ugyanis szöges ellentétben állna az ADA által felmutatott, és a nyugati világ által átvett fogyatékoságuji esélyegyenlőségi koncepcióval. A munkáltató feladata az is, hogy a munkahelyi közösségen belül a fogyatékos munkavállaló helyzetét kulturáltan, mások számára is elfogadhatóan rendezze, és adott esetben intézkedéseinek indokait a kollégák előtt is feltárja, azokat velük megértesse (ld. előbb).

13 *U.S. laws vs CRPD*, 10. o.

14 Az állami foglalkoztatási szervezetet a *Workforce Investment Act* (1998) állította fel, amely tagállami és helyi szinten létrehozta a „*workforce investment board*”-okat, melyek egyablakos rendszerben nyújtanak széles körű munkaerő-piaci szolgáltatásokat. Az amerikai fogyatékosággal élő embereknek mintegy egyötöde kívülreked a társadalombiztosítás hálóján – ennek a problémának orvosolására külön intézkedéscsomag látott napvilágot, amely által lehetővé válik, hogy a fogyatékos emberek megtartsák a szociális alapon, a legrászorultabbaknak nyújtható szolgáltatásokra való jogosultságot, és ezzel párhuzamosan dolgozhassanak, aktív munkaerő-piaci eszközökkel élhessenek („*TWIIA*”-program). Forrás: *U.S. laws vs CRPD*, 100–102. o.

3. A fizikai akadálymentesség európai követelményrendszere

3.1 Az antidiszkriminációs problémakezelési modell megjelenése Európában

Mint már arra többször utaltam, az ADA hatása jóval túlmutat az USA országhatárain. Az Egyesült Államok e tárgyban alkotott normaanyaga eminens szerepet játszik abban a folyamatban, hogy Európában is a jóléti, szociális jogi irányultságú fogyatékoságügyi jogalkotás paradigmáját felváltja az emberi jogi hangoltságú, antidiszkriminációs gondolaton és szabályozási megoldásokon alapuló koncepció.¹⁵

A fogyatékkal élők társadalmi részvételének akadályoztatottsága természetesen Európában is problémát jelent, melyet *hagyományosan a szociális jogalkotás és a szociálpolitika* igyekezett orvosolni a maga eszközeivel.¹⁶ Merőben új problémakezelési mechanizmusnak számított azonban itt (és talán számít még ma is) a diszkriminációtilalom bevezetése. Az antidiszkriminációs trend mellett ma is létezik a kontinensen olyan szociális modell, amely alapjaiban nem ezt a módszert követi. Az erőteljesen a társadalmi szolidaritás alapján álló skandináv megoldás ugyanis nem volt képes magába fogadni az individuális szemléletű diszkrimináció-fogalmat. Példaként említhető Dánia, amely az antidiszkriminációs jogalkotás első hullámában, a kilencvenes években mereven elutasította ezt a típusú individualista felfogású problémakezelést. Kritikájuk alapja egyfelől a jóléti állam eszméje volt, másrészt az az érv, miszerint a diszkrimináció elleni fellépés még markánsabban elhatárolja majd – szembenálló felekké teszi – a fogyatékos embereket és a többségi társadalmat. Dánia fogyatékoságügyi normaalkotás helyett sokkal inkább a puha jog-, illetve *policy*-alkotás álláspontjára helyezkedett, és nagyívű intézkedéscsomagot vezetett be a fogyatékos személyek integrációjának, helyzetük normalizálásának jegyében.¹⁷ Közösségi jogi kötelezettségénél fogva később azonban Dánia sem kerülhette el az antidiszkriminációs alapokon nyugvó európai foglalkoztatási keretirányelv átültetését (ld. alább).¹⁸

Mielőtt az ADA hatásának tanulmányozásához fognánk, vizsgáljuk meg az akadálymentesítés témakörébe eső egyéb fogalmak európai értelmezését is.

3.2 A hozzáférhetőség és a mindenki számára való tervezés fogalma

A „hozzáférhetőség” („*accessibility*”) az Európai Unióban is létező és használatos kategória. A közösségi jogban szektorális irányelvekben va-

¹⁵ Degener, Quinn (2002), 41–43. o.

¹⁶ Mivel e tanulmány témájának szempontjából a szociális szemléletű megoldáskeresési utak elemzése nem jelentős, ezek jellemzésével itt bővebben nem foglalkozom.

¹⁷ The Danish Disability Council (2002), 8–9. o.

¹⁸ Igaz, erre csak egy egyéves derogációs halasztás után került sor, így a Munkaerő-piaci Diszkriminációról szóló Törvény csak 2005. január 12-én lépett hatályba Dániában (forrás: Report from the commission to the council [2006]).

lamint puha normákban (közleményekben, ajánlásokban stb.) kezd megjelenni a hozzáférhetőség definiálása a különböző közlekedési ágazatok, az infokommunikáció, az épített környezet, a munkavédelem területén. A hozzáférhetőség követelményrendszere tehát ágazati szemléletben fogalmazódik meg ezekben a normákban. Szakmai körökben azonban megjelent a hozzáférhetőség fogalmának komplex megragadásának igénye is. Ennek az „alulról jövő”, szakértői kezdeményezésekből indult, de európai bizottsági támogatással valóra váltott törekvésnek az eredményeként jött létre 1996-ban a „European Concept for Accessibility (ECA)”, melynek második kiadása 2003-ban jelent meg.

A kézikönyv mögött egy nemzetközi szakértői gárda („ECA hálózat”)¹⁹ áll tehát, amelynek tagjai nagyrészt önkéntes közreműködés útján, az idők során kialakult jó gyakorlatokat figyelembe véve dolgozzák ki a hozzáférhetőség irányvonalait. Az ECA nem minősül kötelező szabványnak, de vannak törekvések, melyek szabványként való elismerését célozzák, és erős lobbitevékenység folyik az ECA megvalósításához szükséges pénzalapok előteremtéséért (cél az Európai Strukturális Alapok és a Köhéziós Alap bevonása), az ECA kritériumrendszerének teljesítését felügyelő Európai Ügynökség létrehozásának érdekében, valamint egyéb, az ECA hatékonyságát növelő intézkedések bevezetése végett.

Leszögezendő, hogy az ECA – tartva magát a hozzáférhetőségnek a kézikönyv keletkezésekor létezett fogalmához – elsősorban az épített környezet akadálymentesítéséről szól. Központi elvében azonban igen modern szemléletet tesz magáévá: a hozzáférhetőség mércéje az ECA szerint ugyanis a „design for all”, azaz a „mindenki számára való tervezés”. A tradicionális hozzáférhetőségi elv szerint a többségi társadalom számára hozzáférhető épített környezet „a norma” – akinek pedig ez nem felel meg, annak érdekében „kivételes intézkedéseket” foganatosítanak (pl. rámpák felszerelése, ajtók kiszélesítése stb.). Ez a szemlélet az ECA megalkotói szerint megbélyegző, és végső soron diszkriminatív képzeteket szül. A mindenki számára való tervezés szempontjai szerint épített környezetben nem különböztetjük meg az ép és a fogyatékos embert – olyan kialakítás szükséges, amely mindenki számára egyformán alkalmas életteret biztosít. A norma tehát az ember, és nem az ép ember. Az ECA rendelkezéseit tanulmányozva úgy tűnik, ez az idea kivezet az épített környezet hozzáférhetővé tételének köréből: a „design for all” talaján állva ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni az értelmi, a kognitív és kommunikációs akadályozottsággal élő emberek speciális igényeit sem. Az ECA 2003 már figyelmet fordít tehát a kommunikációs akadálymentesítésre is, sőt – kívánalmak szintjén – megjelennek benne a szociálpszichológiai akadálymentesség aspektusai is (a hozzáférhetőség fontosságának tudatosítása mindenkiben, az emberi környezet fenntartható fejlődésében való tudatosság).²⁰

Megjegyzendő, hogy a „mindenki számára való tervezéssel” rokon fogalom az USA-ban használatos „egyetemes tervezés”, azaz a „universal design”. A két koncepció szemléletbeli lényege ugyanaz, a különbség a rész-

19 Magyar tagjai: dr. Polinszky Tibor és Rádai Sándor.

20 EuCAN c/o Info-Handicap Luxembourg (2003).

letezettségben rejlik (az egyetemes tervezési sztenderd hét konkrét alapelvet tartalmaz, amelyek teljesülése esetén mondható az adott termék hozzáférhetőnek – ezzel szemben a *design for all* nem foglal magában ennyire szigorú struktúrát) valamint abban, hogy a *design for all* inkább felhasználóközpontú (tehát a felhasználói igényekre koncentrált), a „*universal design*” középpontjában pedig a termék áll. Az ECA-ban keveredik a két koncepció, azonban más vonatkozó dokumentumok arra utalnak, hogy Európában inkább a „*design for all*” szemlélete hódít.²¹

Lévén, hogy tehát az ECA még csak szakértői javaslat, Európában nem létezik egységes normatív kritériumrendszer a hozzáférhetőség kereteinek kialakítására – ez azonban nem jelenti egyúttal azt, hogy a fogalom teljes mértékben kívülesne a közösségi politikák látómezejéből. A koncepció végrehajthatóság szempontjából azonban még gyerekcipőben jár az amerikai rendszerhez képest. Az ECA-nak, és vele a mindenki számára való tervezés eszméjének uniós szinten egyelőre semmilyen jogi relevanciája nincs: nem más, mint egy szakértői-politikai kezdeményezés, amely mögött sem végrehajtó testület, sem komoly pénzalapok nem állnak. A lehetőség tulajdonképpen még arra is megvolna, hogy a szabályzatot jogszabályi rangra emeljék. Megalkotásakor ugyanis még nem volt, de ma már létezik jogalap egy esetlegesen e tárgyban kibocsátandó másodlagos normára: az Amszterdami Szerződés által a Római Szerződésbe iktatott 13. cikk (antidiszkriminációs generálklauzula) szolgálhatna erre a célra, mivel az egyetemes tervezés gondolata igen masszív antidiszkriminációs tartalmat hordoz. Természetesen megőrizendő az az – Egyesült Államokban is honos – gyakorlat, miszerint a jogszabályi kereteket kitöltő technikai szabályoknak külön kézikönyvekben, szabványokban van a helyük, melyek szakértői testületek által a mindenkori körülményekhez, a technika állásához, az államok teljesítőképességéhez rugalmasan igazíthatók.

3.3 Az ésszerű alkalmazkodás fogalma

Az akadálymentesítés másik fontos fogalmának, az „*ésszerű alkalmazkodásnak*” azonban sikerült gyökeret vernie az *acquis communautaire*-ben. A Közösség fogyatékosügyei csúcspdokumentumaként a Foglalkoztatási Keretirányelvet kell ehelyütt megvizsgálnunk.²² A Foglalkoztatási Keretirányelv szintén a Római Szerződés 13. cikkének kifejtésére szolgál: meghatározott tartalmú jogalkotási kötelezettséget ír elő a tagállamok számára a munkahelyi diszkrimináció bizonyos megnyilvánulási formáinak visszaszorítása érdekében. A Foglalkoztatási Keretirányelv szövege félreismertethetetlenül az ADA szellemiségében fogant, így ezen a közvetítési pályán most már az összes uniós tagállam jogrendszerében meg kellett,

21 Pl. Az Európai Bizottság Zöld Könyve „A vállalatok társadalmi felelősségét szolgáló európai keretek támogatása” címmel (2001); A hozzáférhetőség európai fogalmának kialakításáról és a vonatkozó közösségi normákról: Szöllősiné (2007).

22 A Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és hivatás területén az egyenlő elbánás megvalósítása általános kereteinek lefektetéséről.

hogy jelenjen az amerikaihoz hasonló antidiszkriminációs gondolat és gyakorlat.

A Keretirányelv fogalomhasználatában is csatlakozik az amerikai előképhez. Az ésszerű alkalmazkodás kötelezettsége megjelenik az irányelv szövegében. Az 5. cikk „a fogyatékos emberekhez való ésszerű alkalmazkodás” címet viseli. Az irányelv alkalmazásában ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés *aránytalanul nagy terhet* ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagyra tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák. Jól megfigyelhetők még a terminológiai egyezések is az ADA-val.

Némileg zavarba ejtő ugyanakkor az irányelv azon megoldása, miszerint az 5. cikket teljesen külön tárgyalja a diszkriminációs tényállásokat (közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás) definiáló 2. cikktől, vagyis – az ADA-val szemben – nem teszi egyértelművé, hogy az 5. cikkben foglalt kötelezettségek elmulasztása megvalósítja-e a diszkrimináció valamely formáját, és ha igen, melyiket. A Keretirányelv – öt védett tulajdonságot felölelő – összetett rendszerében élesen rajzolódik ki a fogyatékoság speciális természete más védett tulajdonságokhoz képest: az 5. cikkhez mint a fogyatékos emberekre vonatkozó diszkriminációtilalom „szívéhez” hasonló rendelkezés ugyanis a többi diszkriminációs indok esetében – a jelenség természeténél fogva – hiányzik. Ez azt implikálná, hogy ha egyszer a diszkrimináció egységes fogalma és alesetekre való tagolása (vö. ADA) helyett külön diszkriminációs tényállásokat definiálunk, az *ésszerű alkalmazkodás hiánya önálló diszkriminációs tényállás lehetne*, külön mentesülési rendszerrel (ésszerűtlenség, aránytalan nehézség). Ehhez közelítő álláspontot fogad el Whittle (2002), aki szerint az eset körülményeitől függően akár közvetett, akár közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek is minősülhet az 5. cikk megsértése. A tényállási besorolás egyértelműsítése kulcsfontosságú lenne az ésszerű alkalmazkodás tartalmának meghatározása szempontjából, ugyanis a tényállásokhoz tartozó mentesülési rendszer – vagyis a kötelezettségek határa – különböző.

Az ésszerű alkalmazkodás fogalmának európai jogi értelmezésére – előterjesztett előzetes kérdés hiányában – még nem került sor az Európai Bíróság esetjogi gyakorlatában, csupán jogirodalmi elemzések állnak rendelkezésre a fogalom jelentéstartalmát illetően. Az aránytalan nehézség tartalmára vonatkozóan ugyanez a megállapítás tehető.

3.4 Ésszerű alkalmazkodás és előnyben részesítés a Keretirányelvben

Lényeges kiemelni, hogy a Keretirányelvben is elhatárolták az *ésszerű alkalmazkodás* és az *előnyben részesítés fogalmait*. Az ADA-val, és így a tradicionális, individualista esélyegyenlőségi koncepcióval szemben ez a norma legitimálja a pozitív intézkedések, az előnyben részesítés lehető-

ségét. Leszögezi természetesen, hogy ezek bevezetése mindenkor a tag-államok diszkrécióján múlik. A pozitív intézkedések külön tárgyalásával, és az ezekre vonatkozó rendelkezés jogi természetének (puha jog) éles elválasztásával az irányelv többi rendelkezésétől – többek között az 5. cikktől – a Keretirányelv megalkotói világosan állást foglaltak azzal kapcsolatban, hogy az ésszerű alkalmazkodás az egyenlő bánásmód követelményének a része, és nem a fogyatékos emberekkel való indokolatlan kivételezésről szól.

4. Az ENSZ Fogyatékosügyei Egyezményének akadálymentességi koncepciója

4.1 Az antidiszkriminációs problémakezelési modell globális előtérbe helyezése

Az akadálymentesség fogalmainak fejlődése új állomáshoz érkezett az ENSZ új, átfogó fogyatékosügyei konvenciójának hatályba lépésével (a továbbiakban: „Konvenció”).²³

A Konvenció megalkotását több évtizedes jogalkotási vajúdas előzte meg, melynek eredményeképpen sokáig csupán puhajogi normák születtek a fogyatékos személyek védelme, integrációja érdekében. 2006-ban végül napvilágot látott a Konvenció, mely a szükséges 20 ratifikáció után rekordsebességgel, 5 hónap után hatályba lépett azokban az országokban, ahol már az átültetés megtörtént (például Magyarországon).

A Konvenciót a szakirodalom egyöntetű elismeréssel fogadta, mivel rendkívül haladó, esélyegyenlőségi szemléletű szabályokat fektet le. Elsőrendű érdeme a horizontális megközelítés, azaz az élet szinte minden területén megfogalmazza a fogyatékos személyek jogait illető legfontosabb követelményeket. Előírja, hogy másokkal azonos mértékben biztosítani kell az alapvető, első generációs emberi jogokat (élethez, emberi méltósághoz való jog, személyes szabadság, polgári és politikai alapszabadságok), a második generációs jogokat (munkához jutás, szociális biztonsághoz való jog, rehabilitáció, lakhatáshoz való jog stb.), továbbá az életminőséget befolyásoló egyéb körülményeket (médiahasználat, környezethasználat, turizmus, szenzibilizáció stb.).

A Konvencióban az eddigiekben az akadálymentesítés kapcsán tárgyalt fogalmak mindegyike megtalálható, mindazonáltal kissé átláthatatlan rendszerben. A következőkben e fogalmak konvenció szerinti értelmezését tekintjük át.

²³ Az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv, melyet Magyarországon a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki. A Konvenció és Fakultatív Jegyzőkönyve 2008. május 3-án lépett hatályba Magyarországon és a többi ratifikáló államban.

4.2 A hozzáférhetőség és az egyetemes tervezés fogalma

A „*hozzáférhetőség*” szerepel a Konvenció általános alapelvei között (3. cikk), azonban e helyen csak vezérszóként, definíció nélkül. Az általános rendelkezések után, az egyes jogok taglalása során a 9. cikk mintegy külön jogként határozza meg a hozzáférhetőséget. A Konvenció kemény (1. pont) és puha (2. pont) jogi rendelkezések formájában fekteti le az államok intézkedési kötelezettségeit a hozzáférhetőség megteremtésével kapcsolatban. A normaszöveg lényege, hogy az *épített környezet és az infokommunikációs szolgáltatások át-, illetve kialakítását* oly módon kell elvégezni, hogy a fogyatékos személyek *másokkal azonos alapon* lehessenek e létesítmények használói. Markáns antidiszkriminációs szemléletet tükröz ez a meghatározás. Ugyanakkor a fogalom értelmezési tartománya a klasszikus kategóriákra terjed ki: épített környezet, infokommunikáció.

A puha jogi előírások között a hozzáférhetőséget támogató kívánatos állami intézkedéseket sorolja a Konvenció: szabványok fejlesztése, a magánjogi jogalanyok ösztönzése, képzések szervezése, élő segítségnyújtás, akadálymentes információs és kommunikációs technológiák és rendszerek tervezésének-fejlesztésének elősegítése. E rendelkezések normatív ereje azonban igen csekély, nem megy túl a pusztán ajánlási szinten. Egyébként a hozzáférhetőség fogalma igen sokszor (összesen 27-szer) szerepel a Konvencióban a különböző rendelkezések tartalmi elemeként.

Az „*egyetemes/mindenki számára való tervezés*” fogalmi közül a „*universal design*” kap helyet a Konvencióban, mégpedig a fogalom meghatározások között (2. cikk). Nem csoda, hogy az „*egyetemes tervezés*” valamint a „*mindenki számára való tervezés*” fogalompárosból az előbbi – amerikai eredetű – került be a Konvencióba, hiszen az Egyesült Államok komoly technikai és szakmai támogatást nyújtott a Konvenciót megszövegező *ad hoc* bizottságnak, s ezzel együtt erőteljes befolyást is gyakorolt rá az előkészítés hat éve során.²⁴ Ez a választás előrevetíti, hogy a szabványalkotási folyamatban valószínűleg az amerikai elvek fognak érvényre jutni az európaiakhoz képest. Újfent megjegyzendő, hogy az egyetemes tervezés még nem jogi követelmény az Egyesült Államokban sem.

4.3 Az ésszerű alkalmazkodás fogalma

Az „*ésszerű alkalmazkodás (reasonable accommodation)*” fogalma is megjelenik a Konvencióban, mégpedig az értelmező rendelkezések közt (2. cikk).

A fogalom lényegében ugyanazokra az elemekre épül, mint az európai és az amerikai párhuzamos definíciók. Mégis az ésszerű alkalmazkodás követelményének tekintetében a Konvenció mérföldkőnek mondható. Ugyanis a normaszöveg az ésszerű alkalmazkodás elmulasztását szintén az értelmező rendelkezések között „*a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek*” minősíti. E fogalmi áttételen keresztül pedig azáltal, hogy számos, a Konvencióban felsorolt jog körében ki van

24 U.S. laws vs CRPD, 3. o.

emelve a hátrányos megkülönböztetés tilalma az adott jog érvényesülése tekintetében, a norma előírja az ésszerű alkalmazkodás követelményét is. Vagyis a Konvencióban egyértelművé válik, ami például a Keretirányelvben nem az: az ésszerű alkalmazkodás elmulasztása diszkriminációt valósít meg. Így az ésszerű alkalmazkodás követelménye áthatja gyakorlatilag az élet minden fontosabb területét, hiszen az államoknak intézkedési kötelezettségük van e tekintetben a következő rendelkezések nyomán.

– A hátrányos megkülönböztetés tilalma megjelenik a preambulumban, a Konvenció általános alapelvei és a részes államok alapvető kötelezettségei közt.

– Az 5. cikkben külön jogként szerepel az egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség.

– A következő jogok érvényesítése során a Konvenció külön előírja a hátrányos megkülönböztetéstől mentesség követelményét: fogyatékos-sággal élő nők jogai (6. cikk), az otthon és a család tiszteletben tartása (23. cikk), oktatás (24. cikk), egészségügy (25. cikk), munkavállalás és foglalkoztatás (27. cikk), megfelelő életszínvonal és szociális védelem (28. cikk), a politikai életben és a közéletben való részvétel (29. cikk).

Ezzel a konvenció követelményrendszerrel összehasonlítva az amerikai előírásokat (ADA I. cím), melyek kifejezetten csak a foglalkoztatás terén írnak elő ésszerű alkalmazkodási kötelezettségeket, valamint az európai Keretirányelvet, mely szintén csak a foglalkoztatás területét szabályozza, arra a megállapításra juthatunk, hogy a részes államoknak rengeteg tennivalójuk lesz az elkövetkezendő években az ésszerű alkalmazkodás horizontálisnak mondható követelményének normatív és gyakorlati átültetése tekintetében.

4.4 Ésszerű alkalmazkodás és előnyben részesítés

A Konvenció is helyesen *megkülönbözteti a megerősítő, előnyben részesítő intézkedések fogalmát az ésszerű alkalmazkodástól és a rokon fogalmaktól*. Az „egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés” címet viselő 5. cikk szerint ugyanis a fogyatékos-sággal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések jelen Egyezmény értelmében nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek. A Konvenció tehát – a nyugati gyakorlatnak megfelelően – ismét világossá teszi az ésszerű alkalmazkodás kötelezettség és az ajánlásként szereplő előnyben részesítés különbségét. (Mindazonáltal magát az „*affirmative action*” kifejezést a szöveg csak egyszer említi a munkavállalásról szóló 27. cikk környezetében).

Összefoglalóan megállapítható, hogy míg a hozzáférhetőség és az egyetemes tervezés fogalmi körében a Konvenció nem hoz sok új követelményt, illetve a normában támasztott követelményrendszer a nehézségekig összetett, az ésszerű alkalmazkodás követelményének tárgyi kiterjesztésével a dokumentum óriási többletértéket képviselhet a globális fogyatékos-ságügy szabályozás tekintetében.

4.5 A Konvenció hatóképességének értékelése

Mielőtt azonban a Konvenció elemzése naiv optimizmussal töltené el az elemzőt, meg kell jegyezni, hogy a Konvenció kikényszerítő mechanizmusa nem túl erős. Egyfelől a normaszöveget tekintve megfigyelhető, hogy a puha jogi rendelkezések nagyobb arányt képviselnek a *hard law*-nak minősülő szabályokhoz képest. Ebben a tekintetben azonban megnyugvásra adhat okot, hogy a fentiekben idézett rendelkezések – mindenekelőtt a hátrányos megkülönböztetés tilalma – túlnyomórészt kemény kötelezettségekként jelentkeznek a részes államok számára. Azonban az egyezmény végrehajthatósága így sem feltétlenül biztosított. A végrehajtás fórumai, elemei a következők (32–40. cikkek):

- nemzetközi együttműködés (fejlesztési programok, információcsere, kutatási együttműködés stb.);
- nemzeti szintű teljesítés és ellenőrzés (nemzeti kormányzati koordinációs központ kijelölése, civil szervezetek bevonása);
- a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (12–18 szakértőből álló bizottság, mely a részes államok jelentéseit vizsgálja, és ezek alapján általános ajánlásokat, jelentéseket tesz, valamint együttműködik az ENSZ szakosított szerveivel és más nemzetközi emberi jogi testületekkel);
- részes államok konferenciája (a végrehajtás során felmerülő kérdések megtárgyalására).

Amennyiben az adott részes állam csatlakozik a Fakultatív Jegyzőkönyvhöz,²⁵ úgy a joghatósága alá tartozó fogyatékossgal élő személynek lehetősége nyílik egyéni panaszeljárás indítására a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága előtt államával szemben, ha úgy érzi, a részes állam megsértette a konvenció jogait. A bizottság kivizsgálja az esetet, majd intézkedésre szólíthatja fel a részes államot, beszámoltathatja azt. Kirívó esetekben panasz nélkül, hivatalból is eljárhat a bizottság. Erősebb szankciókkal (pl. a strasbourgi bírósághoz hasonlóan kártérítésre való kötelezéssel) azonban nem élhet.

A végrehajtási mechanizmuson végigtekintve megkérdőjelezhető, hogy a Konvenció képében valóban kötelező erejű jogi norma jött-e létre, vagy a dokumentum *de facto* az ENSZ e tárgy körben alkotott *soft* joganyagát gyarapítja-e. A nemzeti jogalkotásra gyakorolt hatóereje azonban fog fordulni, hogy a nemzetközi közvélemény mennyire lesz képes és hajlandó nyomást gyakorolni a jogsértő államokra.

25 2008. június 30-i állás szerint mindössze 27 állam ratifikálta a Fakultatív Jegyzőkönyvet (beleértve Magyarországot).
(Forrás: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=18&pid=257>)

5. A fizikai akadálymentesség magyar követelményrendszere

5.1 Az akadálymentesítés hazai fogalmai és nemzetközi beágyazottságuk

A nemzetközi jogszabályi környezet áttekintése után elérkeztünk hazánk és a magyar munkáltatók konkrét kötelezettségeinek megvizsgálásához. A fentiekben nemcsak azoknak a nemzetközi jogi és európai jogi normáknak a feltárását, elemzését tartottam fontosnak, melyek kifejezett jogalkotási kötelezettséget rónak a magyar jogalkotóra, hanem ezeket jogtörténeti kontextusba ágyazva, a globális és regionális jogalkotási trendeket figyelembe véve igyekeztem bemutatni. A magyar jogrendszerben az utóbbi években felbukkanó, akadálymentesítéshez kapcsolódó fogalmak ugyanis olyannyira újkeletűek, olyannyira nélkülözik a tartalomformáló joggyakorlatot, hogy jelentésük helyes értelmezéséhez elemi szükséglet mutatkozik a más államokban ugyanezen kifejezések mögött rejlő jogszabályi háttér és jogalkalmazási gyakorlat tapasztalatainak megvizsgálására és átvételére. Egyszerűen szólva: ha egy univerzális antidiszkriminációs jogalkotási hullám sodrásában készen kaptuk ezeket a jogi fogalmakat, merjünk tanulni e jogi konstrukciók feltalálójának pozitív és negatív tapasztalataiból!

Az akadálymentesítés nemzetközi fogalmai közül a magyar jog nem használja a „hozzáférhetőség”, az „ésszerű alkalmazkodás” valamint az „egyetemes tervezés” fogalmait. A jogszabályokban leginkább az „akadálymentesítés” megnevezés jelenik meg, s ezalatt legtöbbször pusztán az épített, esetleg az infokommunikációs környezet megfelelő adaptációját kell érteni. Az „egyenlő esélyű hozzáférés” a másik olyan fogalom, mely megjelenik a vonatkozó magyar jogszabályokban. A következőkben az egyes fő jogszabályi megjelenési eseteket tekintjük át.

5.2 Az akadálymentesítés követelményének megjelenése a hatályos magyar jogszabályokban

Az akadálymentesítés követelménye – amint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa arra utal – levezethető az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből (élethez, emberi méltósághoz való jog), a 70/A. §-ából (hátrányos megkülönböztetés tilalma), a 70/D. § (1) bekezdéséből (legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog) és a 70/E. § (1) bekezdéséből (szociális biztonsághoz való jog).²⁶ Az akadálymentesítés követelménye az Alkotmányban nincs nevesítve.

Törvényi szinten a munkahelyi akadálymentességről a *munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: „Mvt.”) 19. § (4) bekezdésében már 1993-tól fogva létezik előírás. E szűkszavú rendelkezés mindössze annyit mond, hogy olyan munkahelyek létesítésénél, ahol mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalókat foglal-

²⁶ Vö. az OBH 434/1998. sz. ombudsmani jelentés

koztatnak, a fizikai környezetnek illeszkednie kell az emberi test megváltozott tulajdonságaihoz. Ez a szabály tehát nem eredményez kifejezett akadálymentesítési kötelezettséget minden munkáltatóra, csak azokra, akiknél/amelyeknél eleve fogyatékossgal élő munkavállalók dolgoznak,²⁷ továbbá az akadálymentesítés terjedelmét leszűkíti a fizikai fogyatékossgal élő emberek igényeihez való alkalmazkodásra. Az akadálymentesítési kötelezettség tartalmát alacsonyabb szintű jogszabályok részletezik.²⁸ A nyugati terminológiával összevetve tehát az Mvt. csupán a hozzáférhetőségnek egy szűk szeletére tartalmaz szabályokat.

A *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) már differenciáltabb szabályozást ad: megkülönbözteti az akadálymentesség és az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát. Az *akadálymentesség* az épített környezeti feltételekre vonatkozik. A fogalom pontos meghatározását a Fot. az *épített környezet alakításáról és védelméről* szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Éptv.) 2. §-ának 1. pontjára utalja. Ez utóbbi jogszabály definíciója szerint akadálymentes az épített környezet akkor, ha annak kényelmes, biztonságos, önálló használata minden ember számára biztosított, ideértve azokat az egészségkárosodott egyéneket vagy embercsoportokat is, akiknek ehhez speciális létesítményekre, eszközökre, illetve műszaki megoldásokra van szükségük. Az Éptv. felhatalmazása alapján megalkotott országos településrendezési és építési követelményekről szóló jogszabály (közismert néven: OTÉK²⁹) is átveszi ezt az akadálymentesítési koncepciót. Nem téveszthető szem elől, hogy az Éptv.-ben és az OTÉK-ben szereplő akadálymentesítési – nyugati értelemben: hozzáférhetőségi – felfogás az ECA „mindenki számára való tervezés” gondolatkörében fogant.³⁰

Az *egyenlő esélyű hozzáférés* fogalmát a Fot. csak a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében definiálja (4. § h)). A bőbeszédű definíció lényege szerint az *accessibility*-vel rokon: felöleli mind a kommunikációs esélyegyenlőséget, mind az épített környezet megfelelő kialakítását, és magáévá teszi a mindenki számára való elérhetőség követelményét.

A foglalkoztatást a Fot. az esélyegyenlőség kiemelt célterületeként kezeli, és ebben a tekintetben a Keretirányelv idézett szakaszának való megfelelést is szolgálja (32. § (2) bekezdés). Mind az akadálymentességre, mind az egyenlő esélyű hozzáférésekre való utalás megjelenik a foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezéseknél (bár a jogszabály itt nem ezekkel a kifejezésekkel él). A 15. § (2) szerint a foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető. A (3)–(4) bekezdések

27 Kádár, Farkas (2005)

28 Pl. 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről; 4/2002. (II. 20.) SzCsM–EüM együttes rendelet az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről.

29 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről.

30 Vö. Szöllősiné (2007).

pedig kötelezik a munkáltatót, hogy a fogyatékos személy munkához jutásának elősegítése érdekében a felvételi eljárás során biztosítsa az egyenlő eséllyel hozzáférhető környezetet, amennyiben az állást nyilvánosan meghirdette, a fogyatékos személy jelezte speciális kommunikációs igényeit, és azok biztosítása a munkáltató számára nem jelent *aránytalanul nagy terhet* (aránytalanul nagy teherről akkor beszélünk, ha a munkáltató működését ellehetetlenítené).

A Fot. a 15. §-ban foglalt kötelezettségek esetében nem, azonban a speciális (védett) foglalkoztatás színtereinek akadálymentesítésére tartalmaz mentesülési határidőt: ez alapján 2005. január 1-ig kellett megteremteni a védett foglalkoztatásban az akadálymentesség feltételeit.³¹ (Vagyis ez a határidő is lejárt.) A speciális foglalkoztatás fogalmát a törvény nem adja meg – mivel a jelenlegi foglalkoztatási formák a Fot. hatálybalépése után alakultak ki –, azonban feltétlenül idetartoznak a szociális foglalkoztató intézmények, de valószínűleg a kiemelt akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező „védett” foglalkoztatók valamint a védett szervezeti szerződést kötött munkáltatók is.

Itt kell megemlíteni, hogy a *közsféra épületei akadálymentesítésének* követelménye nemcsak mint potenciális ügyfeleket érinti a fogyatékossgal élő személyeket, hanem mint potenciális munkavállalókat is – tekintettel arra, hogy a közsféra Magyarországon a legnagyobb munkáltató. A Fot.-ból jogszabály-módosítás folytán kikerült a középületek akadálymentesítésének követelménye (ez a rendelkezés ugyanis a pontatlan definíciós háttér miatt sok gondot okozott), így a törvény újabban csak a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférhetőségének kérdéseit szabályozza a közsféra akadálymentesítésének körében, amely követelmény a fogyatékos embereket csak ügyféli minőségükben veszi figyelembe (tehát pl. az ügyfélforgalom számára nem nyilvános helyiségeket nem érinti).

Továbbra is hatályban maradtak azonban az Éptv. azon rendelkezései, melyek a közhasználatú épületek³² akadálymentességéről szólnak. E szabályok a fogyatékkal élő személyeket mint a közsféra lehetséges alkalmazottait is érintik. Az akadálymentesség fogalmának vonatkozásában itt is a fent idézett Éptv.-beli definíció irányadó. A közhasználatú építmények elhelyezése során biztosítani kell a mindenki számára biztonságos és akadálymentes megközelíthetőséget (...).³³ E követelményeket az építési engedélyeztetési eljárás során érvényesíti az építési hatóság.

A munkahelyek akadálymentesítéséről szóló rendelkezéseket kiegészíti az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról* szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.). Az Ebktv. kifejezetten nem rendelkezik az akadálymentesítési kötelezettségről mint az egyenlő bánásmód követelményének részmozzanatáról, azonban az egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület (a továbbiakban: „EB TT”) a Fot. és az Ebktv. szabályanyagának egymásra vetítésével állásfoglalásában rámutatott, hogy a Fot. szerinti munkahelyi akadálymentesítési kötelezettség elmu-

31 Fot. 29. § (4)

32 Éptv. 2. § 9.

33 Éptv. 31. § (1) d), (4)

lasztása az Ebktv. alapján *közvetlen diszkriminációt* megvalósító tényállás. Az állásfoglalás kiemeli, hogy a foglalkoztatási jogviszonyokra a Fot. nem ír elő határidőt, a munkáltatókat a törvény hatálybalépése után azonnal terheli az akadálymentesítési kötelezettség.³⁴ Az EB TT másik, akadálymentesítésről szóló állásfoglalása részletezi a diszkriminációért való felelősség alóli kimentési okokat.³⁵ Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése értelmében az akadálymentesítés elmulasztása abban az esetben nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amikor ez

– a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, vagy

– (amennyiben nem az előző pontban foglalt esetről van szó) tárgyilagossá mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van;

– foglalkoztatási jogviszony esetén ez utóbbi kimentési ok alapján nem, hanem ehelyett egy szigorúbb teszt alapján lehet mentesülni a felelősség alól: amennyiben a munka jellege vagy természete alapján indokolt, az alkalmazásnál számba vehető minden lényeges és jogszerű feltételre alapított arányos megkülönböztetésről van szó (Ebktv. 22. § (1) a)).

A kimentési okok körébe ez alapján nem tartozhat az az eset, ha a kötelezett anyagi okokból nem, vagy csak részben képes eleget tenni akadálymentesítési kötelezettségének.

Megjegyzendő, hogy a korábbiakban ismertetett Whittle-tanulmány megállapításaival nem egyezik az EB TT álláspontja, mely szerint az akadálymentesítés elmulasztása feltétlen közvetlen diszkriminációs tényállás.³⁶ Az EB TT idézett állásfoglalása különösebben nem is indokolja ezt a megállapítását. Egyébiránt amíg a magyar jogban a közvetett és a közvetlen diszkrimináció kivételi rendszere valamint szankciós megítélése azonos, addig a különbségtételnek alapvetően elvi éle van, a gyakorlati következmények szempontjából irreleváns.³⁷

34 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 1/2008. (I. 23.) TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről. Megjegyezzük, hogy az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalása nem kötelező erejű jogforrás, azonban az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatában irányadónak minősül, ezért a jogértelmezés szempontjából feltétlen figyelembe veendő.

35 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006. TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről.

36 Az egyes diszkriminációs tényállásokra vonatkozó elméleti megállapítások jogrendszertől való összevetése jelen esetben nem alaptalan, hiszen a magyar Ebktv. szinte szövegszerű hűséggel vette át a Keretirányelv definíciós rendelkezését. Vagyis: a Whittle-féle, Keretirányelvre vonatkozó megállapítások adaptálhatók lennének a magyar jogi környezetre is.

37 A Keretirányelv különböző kivételi szabályokat alkot a közvetett és a közvetlen diszkrimináció tényállására – a magyar átültetés tehát ebből a szempontból jogsértő, ezzel kapcsolatban a Bizottság a MEMO 08/68 sz. indokolt véleményében meg is intette hazánkat.

5.3 Az akadálymentesítési követelményeket biztosító szankciórendszer a hatályos magyar jogban

Az akadálymentesítésre vonatkozó kötelezéseket tartalmazó, az előbbiekben összefoglalt magyar jogforrások mellett hasonlóan széttagolt a szankciókat magukban foglaló normák rendszere.

Az *Mvt.*-ben foglalt kötelezettségek megsértése esetén a munkaügyi ellenőrzés során a munkaügyi felügyelő jogosult felhívni a foglalkoztató figyelmét a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megtartására; kötelezheti a foglalkoztatót a szabálytalanság megszüntetésére, meghatározott határidőn belül; megtilthatja a további foglalkoztatást, ha az alkalmazás vagy a foglalkoztatás jogszabályba ütközik és a sérelem rövid határidőn belül nem orvosolható; továbbá munkaügyi bírság kiszabására tehet javaslatot.³⁸ A munkaügyi felügyelő szabálysértési eljárást is lefolytathat *munkaügyi szabálysértés* észlelése esetén.³⁹

A *Fot.*-ban foglalt kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeiről csak annyit találunk a törvényben, hogy amennyiben valakit fogyasztóssága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén irányadók. A törvényt gyakran éri ezért kritika, való igaz ugyanis, hogy a *Fot.*-ban foglalt egyes jogokhoz nem tartozik külön adekvát szankció, így azok túlnyomórészt lényegében ünnepélyes deklarációk maradnak. Az idézett EB TT állásfoglalások alapján azonban az akadálymentesítési kötelezettségének eleget nem tévő munkáltatóval szemben az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetére irányadó jogorvoslati eljárások indíthatók.

Az *Ebktv.* alapján az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén elsősorban az általános hatáskörű valamint a munkaügyi bíróságokhoz lehet fordulni, továbbá az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt lehet eljárást kezdeményezni. *Polgári peres* úton a Ptk. 84. §-a szerinti személyiségi jogsértések esetére irányadó szankciókat lehet érvényesíteni (pl. a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása, a sérelmes helyzet megszüntetése, vagyoni és nemvagyoni kártérítés). *Munkaügyi perben* a legfontosabb jogkövetkezmény szintén a vagyoni vagy nemvagyoni kártérítés lehet (pl. a felvétel diszkriminatív elutasítása, diszkriminatív munkaviszony-megszüntetés stb. esetén), valamint a törvényben rögzített egyéb speciális szankciók is szóba jöhetnek (pl. jogellenes felmondás jogkövetkezményeinek alkalmazása).⁴⁰ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság által megállapítható jogkövetkezmények: a jogsértő állapot megszüntetése, a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsításának megtiltása, a hatóság jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzététele, bírság kiszabása valamint külön törvényben meghatározott jogkövetkezmény alkalmazása (pl. az államháztartási jogszabályban körülírt rendezett munkaügyi kapcsolatoknak való meg nem felelés igazolása, amely a költségvetési támogatásokból való kizáráshoz vezet).

38 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről, 6. §

39 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről, 93. §, 98. § (1) a)

40 A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 100. §, 174. § skk.

5.4 A vonatkozó magyar jog összevetése a nemzetközi irányvonalakkal – az ésszerű alkalmazkodás és az előnyben részesítés összekeveredése

Nem könnyű rendszert találni a fentiekben felsorolt jogszabályok rendelkezései közt a gyakorlat számára sem, nem is beszélve arról, hogy hasznos lenne a továbblépésre alapot adó elméleti következtetéseket is megfogalmazni. A magyar pozitív jogi akadálymentesítési fogalmakról az alábbi megállapítások tehetők:

– Az akadálymentesítésre vonatkozó kötelezettségek, és e kötelezettségek szankciói elszórtan, különböző jogterületeken elhelyezkedő, egymással normatíve nem szabályozott viszonyban lévő jogszabályokban található. A helyes jogértelmezést e szabályok egymáshoz illesztésével az EB TT kísérelte meg megalapozni.

– A szakkifejezések nem felelnek meg sem a jogterületen vezető pozíciójú angolszász, sem az európai, sem a konvenciók fogalmi alapoknak. A hatályos magyar jogban használt „akadálymentesség” és „egyenlő esélyű hozzáférés” terminusok a *hozzáférhetőség* fogalomkörébe tartoznak, jóllehet azon belül már a haladó, *mindenki számára való tervezés* szemléletet tükrözik. *Nem tesz említést a magyar jog az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségéről*, amely a munkáltatókat (vagy más olyan személyeket, szervezeteket, akikhez képest a fogyatékos személyek függelmi helyzetben vannak) teljes körű akadálymentesítéssel kapcsolatban terhelne. A Fot. 15. § ugyan a „munkahelyi környezet átalakításáról”, *különösen az eszközök és a berendezések átalakításáról* beszél, azonban a szövegkörnyezetből úgy tűnik, a kötelezettség csak az épített környezet, illetve a kommunikáció hozzáférhetővé tételére terjed ki. Ugyanezen szakasz szól a központi költségvetés akadálymentesítési támogatásairól, amely rendelkezéssel kapcsolatban visszautalok az ADA valamint a Keretirányelv párhuzamos szabályára, melyek szerint az állami támogatás elérhetősége és mértéke komoly tényező az ésszerűség, illetve az aránytalan teher meghatározásának szempontjából. A szóbanforgó magyar jogszabályi fordulat azonban nem épül be a munkáltató felelősségi rendszerébe, amelyben tehát nem gyökeresedett meg az ésszerű alkalmazkodás és az aránytalan teher fogalom párosa. A Fot. csökevényes szankciós rendszere tovább rontja e rendelkezések hatékonyságát.

– A magyar munkajog egészen a közelmúltig ismert egy, az ésszerű alkalmazkodási kötelezettséghez hasonló intézményt. A *megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról* szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: Rehabilitációs rendelet) előírta, hogy a munkáltatónak milyen rehabilitációs kötelezettségei vannak a munkaviszonyban megváltozott munkaképességűvé vált munkavállalóval szemben (áthelyezési, átképzési stb. kötelezettség). E rendelkezések felmondási védelemmel párosultak, csak végső esetben – a rehabilitációs intézkedések sikertelensége esetén – lehetett felmondani az adott munkavállalónak. Jóllehet a Rehabilitációs rendelet egy más történelmi kor terméke volt, így aztán semmiképpen sem feltételezhető, hogy a „*reasonable accommodation*” koncepciója szolgált mintaképül megalkotá-

sához, a jogszabály mégis a nyugatihoz hasonló modellt vázolt fel: a munkáltató alkalmazkodási kötelezettségét az ésszerűség mértékéig, az aránytalan teher határáig (persze nem e fogalmakat használva). A Rehabilitációs rendeletet azonban 2008. január 1-i hatállyal hatályon kívül helyezték, így az ésszerű alkalmazkodásról szóló egyetlen normát kiiktatták a magyar jogrendszerből.

– Minthogy a magyar jogból hiányzik az ésszerű alkalmazkodás fogalma, a munkáltatók, de még a jogalkalmazók számára sem mindig világos, hogy hol húzódik a határ egyfelől a fakultatív előnyben részesítés, a megerősítő intézkedések, másfelől pedig a törvényi kötelezettségként jelentkező akadálymentesítési követelmény között. Az Ebktv. 11. § ugyanis említést tesz az előnyben részesítésről, de csak igen korlátozott formában ad teret az ezirányú akcióknak (objektív mérlegelésen alapuljon, normatív rendelkezésen nyugodjék, határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szóljon, nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, nem zárhatja ki egyéni szempontok mérlegelését).

A korábbiakban kifejtettek alapján könnyen belátható, hogy óriási tépje van annak, hogy az akadálymentesítés körébe tartozó intézkedéseket ne előnyben részesítés, hanem a kötelező ésszerű alkalmazkodás helyi értékén kezelje a magyar egyenlőségi jogi dogmatika. Ugyanis ha ezeket az intézkedéseket előnyben részesítésnek tekintené a munkáltató, netán a még felépülőben lévő jogalkalmazói gyakorlat, az oda vezetne, hogy csak az Ebktv. 11. §-ban megfogalmazott korlátok között lehetne legálisan – azaz az egyenlő bánásmód követelményébe nem ütköző módon – ilyen intézkedéseket foganatosítani.

5.5 A jogalkotó felelőssége a fogalmi bizonytalanságért – az érintettekkel szemben

A jogdogmatikai anomáliák nemcsak elméleti problémákat okoznak. A felmerülő gyakorlati nehézségek felkutatása érdekében nem elég megvizsgálunk a munkahelyi diszkriminációval kapcsolatos bírói gyakorlatot, de még az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatainak tára sem szolgáltat reprezentatív adatokat az e téren megvalósuló diszkriminatív esetek tekintetében. Ténykérdés ugyanis, hogy az igazságszolgáltatás valamint a hatósági jogalkalmazás gépezetébe az eseteknek csak igen kicsiny hányada kerül. Az amerikai esetjogban a fentiekben alkalmazott szimbólumra visszaülve: Magyarországon is elmondható, hogy az akadálymentesítési esetek jéghegyének csak a csúcsa kerül a jogalkalmazó, igazságszolgáltató szervek elé. Más kérdés, hogy a jéghegy talapzatának hazai helyzetéről nem mondható el annyi pozitívum, mint az Egyesült Államok esetében. Magyarországon tehát nem azért nem jutnak el a jogvita szintjéig az akadálymentesítés körében felmerülő munkáltató és munkavállaló közti konfliktusok, mert munkahelyi szinten a vitás esetek nagy része megoldódna. E jelenség okainak tisztázása azonban jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit, ezért fogadjuk el most bizonyítás nélkül igaznak ezt az állítást azzal, hogy a továbbiakban megtörtént esetek le-

írásával fogom alátámasztani a fogyatékos személyek nehézségeit az akadálymentesítés elmulasztásával kapcsolatban.

Különösen az értelmi fogyatékkal élő valamint az autista, autisztikus személyek tekintetében érzékelhető a krízis. Ezt illusztrálja az autista fiatalember, aki egy vezető informatikai céghez nyert felvételt. Kezdetben igen jó kapcsolata volt a részlegvezetővel, aki megfelelően tudott reagálni a fiatalember kommunikációs nehézségeire. Vezetőváltás után azonban az új előljáró és a munkatársak egyaránt szabadulni kívántak tőle. A fiatalember – korábban kielégítően ellátott – munkaköre nem változott, tehát a munkáltató nem menthette volna ki magát a fent felsorolt Ebktv.-beli mentesülési okok alapján. Munkaviszonyának megszüntetésének oka az akadálymentesítés elmulasztása volt.

A másik – pozitív kimenetellel zárt – esetben egy autista hölgyről volt szó, aki egy speciális munkaközvetítő szervezet segítségével állt munkába. A munkahelyfeltáró szakember kimerítő vizsgálatot folytatott a cégnél a terep lehetőségeinek valamint a hölgy képességeinek felmérése végett. A munkába állás után a következő intézkedések zajlottak az alkalmazkodás jegyében: az első hetekben a foglalkoztatási tanácsadóval való együttes munkavégzés, a munkahelyi szabályok könnyen érthető formában való rögzítése, a munkavállaló időbeosztásának részletes megtervezése, a munkatársak és a közvetlen felettes számára alapvető képzés tartása az autizmussal kapcsolatban.⁴¹ Az alkalmazkodási folyamat eredményeképpen jelenleg az érintett teljes értékű munkát tud végezni munkahelyén.

A két eset jól illusztrálja, hogy az akadálymentesítés magyar – lényegében hozzáférhetőségi – fogalma messze kisebb terjedelmű jogot ad a fogyatékos munkavállalók/álláskeresők kezébe, mintha a munkáltatók a nyugati értelemben vett ésszerű alkalmazkodásra lennének kötelezettek. Az EB TT az akadálymentesítésről szóló első állásfoglalásában ugyan megjegyzi, hogy „az akadálymentesség fogalmát tehát szélesen kell értelmezni, és az semmiképpen nem korlátozható az épületek akadálymentesítésére”⁴² – ámde a fogalom tartalmát egyáltalán nem, még példálódzóan sem részletezi.

5.6 A jogalkotó felelőssége a fogalmi bizonytalanságért – nemzetközi szintén

A magyar jogalkotás hiányosságai azonban nemcsak az érintettek érdek- és jogsérelmét eredményezik, hanem nemzetközi jogi és európai jogi kötelezettségek elmulasztását is jelentik.

Magyarország a *Konvenció* első ratifikálói között volt, így a hatályba lépett *Konvenció* ma már a magyar jogalkotóra is kötelező szabályokat alkot. A fentiekben részleteztem, hogy az ésszerű alkalmazkodás követelményét a részes államoknak nemcsak a munkavállalás terén, hanem még számos egyéb területen is érvényesíteniük kell. A magyar jogalko-

41 Csányi, Zs. et al. (2008)

42 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006. TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről

tónak tehát számos tennivalója akad még e téren, de elsőrendű adóssága az ésszerű alkalmazkodás fogalmának a jogrendszerünkbe való beiktatása lenne.

Hazánk a Konvencióhoz fűzött *Fakultatív Jegyzőkönyvnek* is részese – így az ésszerű alkalmazkodás hiánya okán sérelmet szenvedett fogyatékossgal élőknek jogukban áll a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottságához fordulni, és indítványozni, hogy a bizottság folytasson le vizsgálatot az állam mulasztásának megállapítása érdekében.

Súlyos európai közjogi kötelezettségszegésnek minősül az irányelvek határidőre való nem megfelelő átültetése. A *Keretirányelv*, mint a korábbiakban láttuk, két vonatkozásban is szól az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségéről. A Konvencióval szemben az irányelv tárgyi hatálya csak a foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozik. Az átültetés hiányosságával kapcsolatban sérelmet szenvedett érintett személy közvetlenül is hivatkozhat az irányelv megfelelő szakaszára, és ezen az alapon a luxemburgi bíróság előtt kártérítést követelhet államától, amelynek jogalkotási mulasztása miatt nem érvényesíthette jogait a magánjogi viszonyokban⁴³. Hasonló kereset indítható abban az esetben is, ha egy tagállam kirívóan tévesen értelmezi a közösségi jogot.⁴⁴

A tagállam a Közösség részéről is szankciókkal számolhat, a közösségi jog nem megfelelő átültetése esetén: az ún. szerződészegési eljárás eredményeképpen akár súlyos pénzbírság is kiszabható a mulasztó tagállammal szemben (az EK-Szerződés 226–228. cikkei alapján). 2008-ban az Európai Bizottság már az eljárás kezdő lépéseként indokolt véleményben foglalt állást arról, hogy Magyarország túlságosan korlátozottan foglalta jogszabályba a munkáltatók alkalmazkodási kötelezettségét.⁴⁵

A nem megfelelő átültetés további jogi velejárója, hogy a tagállamok bíróságainak törekedniük kell a belső jog irányelvkonform értelmezésére.⁴⁶

Nem kifejezetten az akadálymentesítéshez kapcsolódik, de analógiás alapon alkalmazható a magyar állam jogalkotási mulasztására a *Strasbourg-i Emberi Jogi Bíróság* által a *Thlimmenos-ügyben* hozott ítélet.⁴⁷ Az alperes államot elmarasztaló ítélet szerint Görögország – egyebek mellett – megsértette az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* (a továbbiakban: *Egyezmény*)⁴⁸ 14. cikkét, mely szerint az Egyezményben foglalt jogok élvezetét megkülönböztetés nélkül kell mindenkinek biztosítani.

Az eset és az ítélet részletes ismertetése témánk szempontjából szükségtelen, az ítélet indokolásából mindössze annyit kell e helyen kiemelni, hogy a Bíróság e cikkel kapcsolatos értelmezése során érvelésében alapelszerűen kimondta: az *Egyezményben foglalt jogok diszkriminációmentes*

43 Az igényérvényesítésnek erre a formájára precedensértékű ítélet született az elhíresült *Frankovich-ügyben* [*Frankovich v Republic Italy et al*, C-6/90&C-9/90].

44 *Köbler v Republic Austria*, C-224/01

45 MEMO 08/68 sz. indokolt vélemény

46 Vö.: *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83

47 *Thlimmenos v. Greece*, ECHR, Application no. 34369/97, 6 April 2000.

48 Magyarországon ratifikálta az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

élvezetének jogát az állam nemcsak akkor sérti meg, ha különbözőképpen bánik összehasonlítható helyzetben lévő személyekkel anélkül, hogy objektív és ésszerű módon igazolná a különbségtételt, hanem akkor is, amikor objektív és ésszerű igazolás nélkül nem kezel különbözően olyan személyeket, akik különböző helyzetben vannak. Semmi újat nem mond tulajdonképpen ez az alapelv az igazságosság majdnem 2500 éves arisztotelészi felfogásához képest, mely szerint akkor járunk el igazságosan, ha a hasonlókat hasonlóképpen, a különbözőket pedig különbözőképpen kezeljük. Ha jól megfontoljuk az Egyezmény bíróság által adott (autentikus) értelmezését, akkor az akadálymentesítéssel járó jogalkotási kötelezettségekre is találunk benne üzenetet. A speciális helyzetben lévő, a munkavállalás és a társadalmi részvétel egyéb aspektusainak szempontjából hátrányos helyzetből induló személyek számára a diszkriminációmentes bánásmód akkor valósulna meg, ha a speciális igényeikhez való alkalmazkodást is tapasztalhatnák. Az alkalmazkodás korlátait a Strasbourgi Bíróság is az ésszerűség és az objektivitás mércéje alapján állítja be – hasonlóan az e dolgozat során idézett számos jogi dokumentumhoz.

Sajnálatos módon Strasbourgban nem kezdeményezhetnek eljárást a fenti érvelésre alapozva, mivel az Egyezményben megfogalmazott diszkriminációtilalom csak az Egyezményben foglalt jogok egyenlő élvezetének tekintetében érvényes – márpedig a munkához való vagy hasonló jog nem szerepel a nemzetközi jogforrásban. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nagy tekintélyű emberi jogi bíróság gyakorlatában megjelent alapelvet ne kéne figyelembe venni a részes államok jogalkotásában és jogalkalmazásában.⁴⁹

6. Összegzés

Jelen dolgozat célja volt, hogy rávilágítson, az akadálymentesítés, első sorban a munkahelyi akadálymentesítés koncepciózus, differenciált fogalmi rendszerének megalkotása sem elméleti, sem gyakorlati szempontból nem odázható el tovább Magyarországon. Az akadálymentesítés elméleti fogalmának meghatározása az „akadály” személy-, illetve csoportközpontú helyes felmérésével kezdődik. Absztrakt-általános értelemben ilyen módon akadálnak tekintendő tehát minden olyan tényező, mely valamely tevékenységnek gátat szab. Mivel az akadály minden hátrányos helyzetű személy esetén más-más konkrét tényezőkben manifesztálódik, az akadálymentesítéssel kapcsolatos jogszabályi kötelezettségnek szükségképpen megfelelően általánosan kell megfogalmazódnia, azonban megfelelően kikényszeríthetőnek is kell lennie.

Az akadálymentesítés fogalmi rendszerének nemzetközi történeti alakulását szemlélve megállapítható, hogy a magyar fogalmak nem felelnek meg a Nyugat-Európában honos trendnek, mely – a Konvenció és a Keretirányelv közvetítésével – a magyar jogalkotóra immár közvetlen hatással kellene,

⁴⁹ A Strasbourgi Bíróság nem egyszer marasztalta el az államot mint jogalkotót is (pl. *Chassagnou and Others v. France* [GC], Application nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999–III).

hogy legyen. Míg a hozzáférhetőség fogalmával kapcsolatban haladó szemlélet kezd érvényesülni a magyar jogszabályokban (vö.: az ECA hatása az Éptv.-re és az OTÉK-ra), a munkajogi szempontból még fontosabb „ésszerű alkalmazkodás” fogalma eddig nem kapott helyet a magyar jogrendszerben. Ezzel kapcsolatban végkövetkeztetésként a következő megállapítások tehetők:

– A jogalkotási termékekben, a jogalkalmazói valamint a munkahelyi gyakorlatban egy szemléletbeli tévedés eloszlata szükséges: a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeihez való alkalmazkodás nem az előnyben részesítés, pozitív intézkedések körébe tartozik, hanem a szoros értelemben vett diszkrimináció felszámolásához kapcsolódó intézkedés. Ilyenformán nem tehető egyéni mérlegelés alapján meghozott, jutalmazási jellegűnek tekintett döntés tárgyává az, hogy az alkalmazkodáshoz szükséges költségeket, időt és energiát – az ésszerűség, illetve az arányos tehervállalás mértékéig – felszabadítja-e a munkáltató célra, hanem ez minden munkáltatónak tulajdonképpeni kötelezettsége. (Más kérdés a ráfordítások helyes elosztása a lehetséges teherviselők – köz- és magán-szféra – között.) A korábban említett példában szereplő autista hölgy esetének sem abból az alapszituációból kellett volna kinőnie, hogy a munkáltató „jóvoltából” egy erre specializálódott nonprofit szervezet felvállalhatta a munkahelyi adaptáció megoldását, hanem ezeknek a lépéseknek a megtételére minden munkáltatónak kötelezettnek kellene éreznie magát. (Természetesen az ésszerű, arányos teherviselés mértékéig, illetve a külső anyagi-szakértői segítség igénybevételének lehetősége mellett.)

– A fent említett tévedés eloszlata alapfeltétele lenne, hogy az állami döntéshozók valamint a munkáltatók megfelelő mennyiségű és minőségű információkkal rendelkezzenek a fogyatékos személyek világról, előnyös adottságaikról, hátrányaik jellegéről. E tudásanyag terjesztésének alapja lehet az átfogó, akár az állami, akár a civil, akár az akadémiai szféra szervezésében megvalósuló szenzibilizációs, képzési, oktatási tevékenység.

– Előbb-utóbb súlyos jogi és anyagi következményei lesznek a magyar jogalkotói tétlenségének. A konvenciók vagy az európai jogi kötelezettségek elmulasztásával kapcsolatos, lehetséges jogkövetkezményekről már a fentiekben szó volt. Idő kérdése, hogy az illetékes nemzetközi testületek – vagy akár egyéni panaszosok, vállalkozó szellemű ügyvédi irodák, közérdekű igényérvényesítésre jogosult civil szervezetek – mikor indítanak a megfelelő nemzetközi fórumok előtt eljárásokat, amelyekben elmaraszthatják, vagy legalábbis gondolkodásra készíthetik a magyar államot.

Irodalom

Bruyferre S. M. et al. (2003): *Identity and Disability in the Workplace*, 44 WM. & MARY L. REV. 1173

Csányi Zsuzsanna – Halmos Szilvia – Szabó Miklós – Jásper Éva – Palkovics Rozália – Vég Katalin – Zalabai Péterné (2008): *Vezető-sáv – a teljeskörű munkahelyi akadálymentesítéshez munkáltatók számára*, Salva Vita Alapítvány.

- The Danish Disability Council (2002): *Danish disability policy – equal opportunities through dialogue*, København, April
- T. Degener – G. Quinn (2002): *A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform*, DREDF, Washington DC.
- EuCAN c/o Info-Handicap Luxembourg (2003): *European Concept for Accessibility – Technical Assistance Manual*, Luxembourg (http://www.eca.lu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=13&Itemid=26)
- Hafen J. (2006): *Making Reasonable Accommodations for Employees with Mental Illness Under the ADA*; Employee Benefit Plan Review; 10 September
- S. Hoffmann (2007): *Settling The Matter: Does Title I of the ADA Work?*; Alabama Law Review, Vol. 59:2:305
- Kádár, A. – Farkas, L.: Report on Measures to Combat Discrimination Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC; COUNTRY REPORT Hungary; 1 January 2005; The Migration Policy Group, Brussels, www.migpolgroup.hu
- Nemes, I.: *Akadálymentesítés a gondolkodásban II. – Van-e a szeretetnek határa?* c. előadása az Értelmi Fogyatékosággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetségének (ÉFOÉSZ) 2007. április 13-i konferenciáján (http://www.efoesz.hu/pdf/Nemes_Ilona.pdf, 2008. január 5.)
- Report from the commission to the council: *Implementation of the age and disability discrimination provisions of Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, 2006 (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_78_en.pdf)
- Schartz H. A. et al. (2006): *Workplace Accommodations: Empirical Study of Current Employees*, 75 MISS. L. J. 917
- Szöllősiné Földesi Erzsébet (2007): *Akadálymentes Európa felé? (Európa akadálymentesége a jogi szabályozás tükrében)*, Mozgássérültek Budapesti Egyesülete (<http://www.fogyatekosugy.hu/main.php?folderID=1475>)
- U.S. National Council on Disability: *Finding the Gaps: A Comparative Analysis of Disability Laws in the United States to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*; Washington DC, 2008. május 12. (hivatkozás: „U.S. laws vs CRPD”)
- Wendt, A. C. – Slonaker, M. – William, Sr. (2007): *ADA’s reasonable accommodation: myth or reality*, SAM Advanced Management Journal, September 22